Current Issue Review 89-4E

REFORMING RETIREMENT SAVING TAX INCENTIVES

Richard Domingue
Economics Division

28 April 1989
Revised 20 March 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/89-4-1990-03E

ISBN 0-660-13687-2

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

91-02140/

REFORMING RETIREMENT SAVING TAX INCENTIVES

ISSUE DEFINITION

The tax treatment of savings in various registered retirement plans is such a complex issue that is difficult for many Canadians to understand. The indecisiveness of recent governments in making the tax system simpler and fairer has only complicated matters. The numerous government second thoughts sent out false signals and created expectations that led to poor decisions on managing savings. This paper defines the different types of retirement saving, reviews past proposals and examines at length the government's latest position on the tax treatment of such saving.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Types of Retirement Saving Plans

Since the country's elderly population is increasing every year, it is important to establish a retirement saving system that guarantees their financial independence. To achieve this objective, federal and provincial authorities have developed two kinds of saving incentives: the Canada Pension Plan (CPP) and the Quebec Pension Plan (QPP), and a series of tax expenditures favouring certain types of registered retirement saving plans. Such tax measures ought to encourage Canadians to take steps to plan their financial security during retirement, by making sure they will have guaranteed basic income with no substantial decrease in their standard of living. As of the end of 1987 (see Table 1), 11,709,310 members had contributed more than $7.1 billion to the Canada and Quebec Pension Plans. That same year, more than 4.8 million people

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 1

COMPARATIVE STATISTICS, AS OF 31 DECEMBER 1987

Retirement Program	Number of Members	Percentage of Labour Force	Total Contributions ($000)
CPP/QPP	11,709,310	89.4	7,110,000
Employer-sponsored plans (1)	4,845,107	37.0	13,641,837
RRSP	3,483,650	26.6	9,024,445

(1) DPSPs excluded.

Source: Statistics Canada.

(or 37.0% of the total work force) contributed more than $13.6 billion to employer-sponsored pension plans, while 26.6% of the work force contributed $9.024 billion to registered retirement savings plans (RRSPs).

The substantial sums accumulated show clearly why governments are interested in retirement savings plans and have attempted many times to make them fairer, more efficient and easier to administer. In 1987, for example, for pension plans for employees in activities under federal jurisdiction, the federal government established minimum standards with respect to, among other things, the portability or reimbursement of contributions, early retirement, the vesting of benefits and the locking-in of contributions (Pension Benefits Standards Act). To ensure equitable treatment for taxpayers across the country, several provinces passed parallel legislation.

Retirement savings plans provide a means of deferring the tax payable on the portion of earnings saved and the interest it collects. Putting it another way, earnings set aside for retirement are taxed only when received as benefits, not when they are put in a plan. At present, the pension plan participant not only sees the real rate of return on his savings increase as a result of tax deferment, he can also count on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

paying a lower marginal income tax rate upon retirement. This will no longer hold true after tax reform, however, since the number of marginal tax rates will be reduced and the consumption of goods and services will be taxed more heavily.

Employer-sponsored registered pension plans (RPPs) can fall into one of two categories of retirement savings: a defined benefit pension plan or a defined contribution pension plan. In the first case, the member knows the exact value of his pension benefits, but not the amount of contributions payable, while in the second case the reverse is true. Employer and employee RPP contributions for defined contribution plans are limited to a maximum of $3,500 each. The amount of benefits paid under defined contribution plans is based on accumulated contributions and investment earnings.

Defined benefit plans guarantee a specific level of pension benefits based on the number of years of service (flat benefit) or on a percentage of earnings. Specifically, the benefit limit for the year in which payment of pension benefits starts is defined as the lesser of the following two amounts:

a) $1,715 times the number of years of service, up to a maximum of 35 years, which equals a maximum pension of $60,025;

b) 2% of the average best three consecutive years of earnings.

There is no fixed maximum limit on employer and employee contributions. Employer contributions are deductible if they equal an amount guaranteeing the promised benefits. In defined contribution RPPs, employees bear the risk of uncertain benefits - the long-term rate of return determining these benefits is unspecified. In defined benefit RPPs, employers are the ones taking risks, since a fixed level of benefit is guaranteed to the employee according to a projected return.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Deferred profit sharing plans (DPSPs) are defined in section 147 of the Income Tax Act. They are financed jointly by the employer and the employee, based on benefit earnings. Employers can contribute up to $3,500 per employee, less RPP contributions, and reduce their taxable earnings by the same amount. Excess employer contributions and employee DPSP contributions are allowed but are not tax-deductible, even if returns are taxed only when received.

Defined in section 146 of the Income Tax Act, registered retirement savings plans (RRSPs) are voluntary contribution savings plans, administered individually or jointly. The contribution limit for taxpayers who do not participate in an employer-sponsored plan is 20% of earned income (up to a maximum of $7,500); members of an RPP or DPSP can contribute $3,500, less the amount of employer contributions.

Revenue Canada Information Circular 72-13R8 codifies the rules applying to the different types of saving plans, the contribution limits and eligibility criteria for tax assistance.

In December 1987 (see Table 2), 7.6% of retirement savings plan members contributed to defined contribution plans and 91.4% to defined benefit plans (see Table 2). The average contribution to a RRSP in 1987 was estimated by Statistics Canada to be $2,591. Of the 3.5 million taxpayers who declared RRSP contributions in 1987, 53% had an annual income of $30,000 or more. Moreover, 1.4 million also contributed to an employer-sponsored plan; their average contribution to an RRSP was $1,765 and to an employer-sponsored plan, $1,178, for a combined average aggregate of $2,943. The average contribution of the 2.1 million individuals who contributed to an RRSP but who did not belong to an employer-sponsored plan was $3,115.

The government feels that over the years there has been a growing inequity in the tax treatment of individuals belonging to different types of retirement saving plans and it finds this situation unacceptable. For example, self-employed people and those not contributing to an employer-sponsored plan are limited to RRSP contributions up to a maximum of $7,500. After 35 years of such contributions, there would be a pension of $29,000. Employees who participate in a non-contributory plan or a DPSP

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 2

PLANS AND MEMBERS
BASED ON THE TYPE OF CONTRIBUTION AND BENEFIT, AS OF 31 DECEMBER 1987

	Plans		Members	
	Number	%	Number	%
Defined contribution plans	12,701	59.8	370,086	7.6
Defined benefit plans	8,305	39.1	4,430,429	91.4
Combination and other plans	233	1.1	44,592	1.0
TOTAL	21,239		4,845,107	

to which only the employer contributes $3,500 can contribute $3,500 to an RRSP and deduct that amount from taxable income. Thus, a total of $7,000 would be put aside in their retirement plan. (However, employees who contribute to an employer-sponsored fixed contribution RPP, have to reduce their RRSP contribution by an amount equal to their own contribution to the RPP.) At the end of 35 years, they would have a pension of $27,000.

Fixed benefit plans give a return of 2% up to $1,715 for each year of service; they thus give much better benefits than plans for employees with fixed contribution RPPs or DPSPs, which limit total contributions to an annual $7,000, or than RRSPs for self-employed people, which limit contributions to $7,500. After contributing for 35 years, the fixed benefit plan member will have a real annual pension of $60,025 (i.e., $1,715 multiplied by 35 years). Actuarial science has proved that 18% of earnings must be saved to get a pension equal to 2% of these earnings for every year of service. From this 9:1 ratio, it can be said that the $1,715 absolute ceiling per year of service approximately equals benefits which would have accumulated with an annual contribution of $15,500. Clearly, at present there are disparities strongly in favour of fixed benefit RPPs and non-contributory plans. Moreover, if employees are not obliged to contribute to a fixed benefit RPP sponsored by the employer, they will be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

able to put a full $3,500 into an RRSP. After 35 years of service, their annual pension would total approximately $73,000. Should employer-sponsored RPPs and DPSPs be less generous, however, the tax system does not allow the wage earner to contribute more to an RRSP in order to compensate for lower plan benefits.

The present tax system discourages self-employment and affects decisions about spending and saving. In addition, according to present rules, retroactive contributions to a fixed contribution RRSP, DPSP or RPP for past years of service are not allowed, nor is compensation for the loss of benefits when the employee quits his job. Finally, because of a certain laxness in the rules, Revenue Canada has had to tolerate some income tax deferrals.

B. Attempts at Reform

In February 1984, Liberal Finance Minister Marc Lalonde announced the first in-depth reform of tax provisions relating to RRSPs since the plan's introduction in 1957. The new rules called for fairer tax treatment of pension plan members, whether they belong to defined contribution plans or defined benefit plans. The government also called for the automatic indexing of contribution and pension benefit limits, as well as for greater simplicity and improved flexibility through the introduction of registered pension accounts according to which pensions would be based on a person's total number of years in the work force. The government was forced, however, to scrap these proposals because of negative reactions and concern over the administrative complexity of the new rules.

In its 23 May 1985 budget, the new Conservative government reintroduced essentially the same proposals as its predecessor. It called for fairer and more flexible tax assistance for retirement saving, improved equity between individuals with different retirement saving arrangements, greater flexibility in the timing of contributions and increased incentives for employee participation in profit-sharing arrangements.

For individuals participating only in a defined contribution plan, whether employer- or self-administered (for example, DPSPs, RRSPs),

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

it also proposed that the limit on tax-deductible contributions be increased to 18% of earnings, to a maximum of $15,500 from $3,500. A maximum contribution of $15,500 would be sufficient to fund a pension. With respect to defined benefit plans, the benefit limit would remain at 2% of the average best three years of earnings, up to a maximum pension of $60,025. It was estimated that after 30 to 35 years in the work force, accumulated benefits would enable pensioners to draw a pension equivalent to 60% to 70% of earnings. This amount should be more than adequate to meet the needs of retirees and allow them to maintain their standard of living.

For members of defined benefit plans, the government proposed to limit tax-deductible RRSP contributions to 18% of earnings, up to a maximum of $2,000 per year. The new tax treatment would have enabled those who did not use up their entire RRSP contribution room to carry forward the unused portion of the deduction for seven years. The ceiling on employer contributions to a DPSP would also have been raised to 18% of employee earnings up to a maximum of $7,750 (that is, half of the allowable limit for defined contribution plans). The government did not, however, implement any of these measures.

In his February 1986 budget, the Minister of Finance announced amendments to the Income Tax Act. Bill C-23, which was passed in December 1986, instituted two major changes: contributions to defined benefit plans became fully deductible (since 1985, the tax-deductible portion had been limited to $3,500), and the ceiling on RRSP contributions for individuals not participating in an employer-sponsored pension plan was raised to $7,500 from $5,500 (or, proportionally, to 20% of earnings). It is interesting to note that the allowable limit on tax-deductible RRSP contributions for individuals who were not members of an RPP or a DPSP had not changed in 10 years.

Despite these measures and proposals which were to usher in a fairer tax system, serious inequities persisted. In October 1986, the Minister of Finance announced new legislative measures as a follow-up to the proposals in the May 1985 budget. These measures, which the government claimed were an improvement over the previous ones, had come about as a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

result of intensive consultations with those directly concerned. For example, the government decided to abandon the 1985 proposal to limit RRSP contributions by defined benefit plan members to $2,000 until a more reasonable option could be found. Since plan return rates were low (less than 2%, for example), defined benefit plan members were at a disadvantage compared to members of more generous plans.

The tabling of the White Paper on Tax Reform in June 1987 temporarily halted the government's plan. In fact, new reform proposals were not introduced until March of 1988.

C. The Latest Reform Plan

On 28 March 1988, the government released draft legislation calling for a fairer and more flexible tax system for dealing with retirement savings. The Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants stated the following in a brief to the federal government in May 1988:

> This proposal, which contains perhaps the most complex tax rules ever devised, as well as explanatory notes and a special guide to the legislative provisions, is almost 300 pages in length.

On 19 August 1988, the Minister of Finance announced a one-year postponement in the implementation of the new tax provisions. In so doing, the Minister and his officials felt that the new legislation should take into consideration the constructive comments of experts and lobby groups. Furthermore, the business community had expressed some hesitation about changing its payroll accounting methods before the new legislation received Royal Assent.

On 27 April 1989, the government announced that the implementation of the new system would be put off until 1991. This would give employers adequate time to change their payroll systems. The Minister published legislative provisions on 11 December 1989. Bill C-52 contains essentially the same measures first proposed in October 1986, adapted to the need for comprehensive Canadian tax reform.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In 1991, a new limit would take effect whereby contributions would not be allowed to exceed 18% of earnings. This should ensure that savers are treated more equitably, regardless of the saving plan or plans they have chosen. The new limit should make the tax treatment of defined contribution plans, of RRSPs and of DPSPs the same as that of defined benefit plans. In fact, this 18% ceiling was chosen because it equals the 2% limit per year of service applicable to defined benefit RPPs. Thus, the member would have benefits equal to 2% of his earnings per year of service; that is, 60% to 70% of earnings after 30 to 35 years of employment. The effective contribution limit for defined contribution RPPs and for DPSPs would be gradually increased until 1994, and until 1995 in the case of RRSPs (see Table 3). Once the ceilings were fully adjusted, the limit on annual tax-exempt contributions would be $15,500 for RPPs and RRSPs. Indeed, total contributions of $15,500 should give the member a pension comparable to the $1,715 maximum benefits per year of service he would have received had he contributed to a defined benefit RPP. Beginning in 1991, only employers will be allowed to contribute to DPSPs, which explains the lower dollar limit of $7,750. In addition, as of 1995, the contribution limits will be adjusted yearly on the basis of growth in the average industrial wage (that is, according to the same method used to adjust earnings under the CPP and QPP). As far as defined benefit plans are concerned, the allowable benefit limit of $1,715 per year of service would be frozen until 1995, after which benefits would rise to $1,722.22 or one-ninth of the $15,500 ceiling.

The method of calculating RRSP contribution limits has been revised from the 1985 tax proposal and the government has reintroduced the 1984 calculation method. In order to fix the maximum contribution allowable to an RRSP, a pension adjustment factor was used. In the case of defined contribution plans and DPSPs, the factor would be the aggregate of employer (and, when appropriate, employee) contributions made during the year to the taxpayer's account. For defined benefit plans, the factor would equal the amount of benefits accrued during the year, converted into contributions. A factor of 9 would be used for this conversion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 3

GRADUAL ADJUSTMENT IN EFFECTIVE LIMITS (DOLLARS)

	Defined Contribution RPP	DPSP	RRSP
1990	3,500	3,500	7,500
1991	12,500	6,250	11,500
1992	13,500	6,750	12,500
1993	14,500	7,250	13,500
1994	15,500	7,750	14,500
1995	15,500 (1)	7,750 (1)	15,500 (1)

(1) Limit indexed to growth in the average wage. In 1996, the ceiling on contributions to RRSPs will be indexed in the same way.

In an effort to make the administration of savings plans easier, Revenue Canada would, using income tax returns, calculate the contribution limit for the current year based on the previous year's earnings and contributions and the pension adjustment factors reported by employers on T4 slips; it would inform taxpayers of the contribution limit toward the end of each calendar year. The ceiling on RRSP contributions would, therefore, equal 18% of the previous year's earnings - up to the maximum effective limit - less the pension adjustment reported for the previous year. Deductions allowed for RRSPs in 1992 would vary according to 1991 income. This income would not include retirement and pension benefits, retirement allowances, death benefits, RRSP, RRIF and DPSP benefits.

For example, consider a taxpayer with a 1991 income of $42,000, who is also a member of a defined benefit plan with a rate of return of 1.5%. The benefits accrued for 1991 total $630. Using a factor of 9, we determine that the $630 in benefits is equivalent to $5,070 in contributions ($5,670 - $600). This fixed factor of $600 is an adjustment for shortfalls in pension quality (for example, a low level of indexing). For 1992, RRSP contributions will thus be limited to (18% x $42,000) - $5,070, or $2,490. A 2% defined benefit plan would use up all of this plan member's contribution limit, while a less generous plan would leave more RRSP contribution room.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

To make tax rules more flexible, the government is introducing three measures which would allow unused portions of retirement savings plan contributions to be carried over to successive years.

The option of a seven-year carry-forward provision for RRSP contributions would help Canadians with fluctuating incomes to save for retirement. Take, for example, an individual who is not a member of an RPP or DPSP and who only starts contributing to an RRSP in 1997. That year, assuming there is no indexation, this individual would be able to contribute $98,500 to his RRSP (the aggregate value of the contribution limits for 1991 to 1996, plus the 1997 dollar limit).

The pension adjustment reversal would allow workers who ceased contributing to an RPP or DPSP without accruing future benefits to raise their contribution to an RRSP by an amount equal to contributions made to their account by the employer. Should the employer give supplementary benfits for past service (for example, a general raise in benefits), he will have to calculate a past service pension adjustment. This adjustment would reduce contributions allowed under an RRSP. However, the credits for past service would only be certified if the worker used up all past contribution limits to his RRSP.

As defined in the government paper, the maximum deduction allowable for a taxpayer's RRSP during one fiscal year would be calculated as follows:

$$A + B + C - D$$

A being unclaimed deductions for RRSPs;

B equalling 18% of earnings made by the taxpayer during the previous year (up to the effective limit) less the aggregate value of the taxpayer's pension adjustments for that year;

C representing the taxpayer's total adjustment for the year; and

D being the taxpayer's net past service pension adjustment for that same year.

The bill is proposing new rules concerning transfer of funds to registered plans, DPSPs and RRSPs. Thus, lump sums could be transferred tax-free only if this transfer was direct. The transfer of regular amounts

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(for example, regular payments from CPP, QPP, OAS) would not be allowed. Finally, transfer of lump sums from one RPP to another would be restricted.

In addition, the legislation codifies information circular 72-13R8 published by Revenue Canada with a view to incorporating the new Income Tax Act regulations. It also contains a number of other proposed amendments affecting in particular the vesting of pension benefits after two years of RPP membership, early or late retirement of an RPP member and multi-employer plans.

D. Impact of Reform on Public Policy

Since the regulations governing private pension plans are complex, public debate on the matter is nonexistent. This fact is disturbing, given the importance of the proposed reform. Politicians should be questioning the administrative consequences and the fiscal progressiveness of the proposed legislation.

Horizontal equity (defined as the process of giving equal tax treatment to different individuals in identical economic situations) seems assured, thanks to a coherent series of dollar limits applicable to both benefits and contributions. For example, members of defined benefit plans with low investment yields would see their eligible RRSP contribution limit increase; individuals with fluctuating incomes would be able to carry forward their unused RRSP contribution room for seven years; the contribution limit for defined contribution plans would from now on be equal to the value of the annual contributions needed to fund a defined benefit plan.

However, the progressive nature of the new tax system is not readily apparent. On the one hand, increasing the tax-deductible contribution limit would favour high-income earners who are defined contribution plan members. Low-income earners would experience a drop in their contribution limit in view of the limit on contributions to 18% of earnings. On the other hand, the freeze on dollar limits at $1,715 per year of service for benefits guaranteed by defined benefit pension plans, usually benefiting high wage earners, should introduce a certain degree of progressiveness in the tax burden. In addition, members of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

non-contributory defined benefit plans with a high rate of return would see their eligible RRSP contributions decrease substantially.

Under present regulations, some taxpayers can defer income tax by having employer contributions made to non-registered plans. For example, some people are members of defined benefit plans with a return of more than 2% (like Canadian MPs, who receive a 5% rate of return, or senators, who receive a 3% yield). Under the new regulations, employers could offer retirement benefits exceeding allowable limits, though without contributions from employer or employees being entitled to income tax deferral. The rules governing retirement compensation arrangements would apply, whereby contributions and revenues are subject to a special 50% refundable tax - refunded when benefits are paid out. This would prevent this type of agreement from being used for income tax deferral. Consequently, despite the fact that contributions made under retirement compensation arrangements are deductible, the obligation to pay the refundable tax would prevent people from getting tax relief in this way.

Vesting the pension benefits of DPSP members after two years could prove costly for employees, if we go along with the theory that this measure would increase staff turnover. Employees could well experience a drop in their salaries in the long term. Conversely, the reforms should result in greater manpower mobility, thereby promoting a more efficient economy. However, despite all of the new proposed regulations, many Canadians would still not be able to transfer their contributions from one employer to another unless their pension benefits were vested. And yet, these contributions belong to employees, since they implicitly accepted a lower rate of remuneration in order to earn them.

Administering defined benefit plans would be a highly complex process. Employers would have their work cut out, in particular in terms of determining pension adjustment reversals and past service pension adjustments. Actuarial estimates would be very costly. Employers would have to make certain that an employee understood clearly why his RRSP contribution limit was being reduced and they would have to have large data banks. The Finance Department estimates that compliance costs will total between $60-$70 million in the beginning. For subsequent years, these

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

costs will fall to between $10-$15 million. However, according to Frank Speed, Vice-President of the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: "The new tax rules, with their adjustments, will probably create another administrative nightmare and other pension plans will be forced to interrupt their activities." Moreover, in the 1988 Report of the Auditor General of Canada, the one-time cost of the new rules for employers was estimated at $330 million (1988 dollars).

Over the years, government credibility with respect to private pension plan reform has suffered tremendously. The numerous instances of hesitation and the complexity of the reform proposals are obviously to blame. The recent postponement in the implementation of the new rules is the fifth in six years. Many people are finding it impossible to plan their retirement savings effectively since the proposed rules tend to change so often. The reluctance of employers to apply the new rules is understandable, in light of past experience. Employers are waiting for the reform proposals to receive Royal Assent to ensure that, in revising their position to come up with the least costly pension plan, they will be able to refer to specific regulations, not merely to government proposals. For the moment, the popularity of defined contribution plans keeps growing, partly because their administration is less complex than that of defined benefit plans, but chiefly because their risk to the employer is much less. It can be assumed that this trend will become more noticeable once reforms are in place.

Because of economies made through stricter measures such as the elimination of past service voluntary contributions, transfer restrictions and the end of unlimited wage deferrals under the social benefits plan, the government concludes that the proposed reforms will not cause a net increase of government costs. The reforms should cost the federal government between $5-$6 billion annually and between $8-$9 billion if the corresponding provincial lost tax revenues are included.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

In February 1990, the second reading of Bill C-52 took place in the House. The Finance Committee, chaired by Mr. Blenkarn, is preparing for the clause-by-clause study of the bill this spring.

CHRONOLOGY

1919 - Employee RPP contributions became tax deductible (Income War Tax Act).

1957 - RRSPs were introduced as a retirement saving scheme. They were intended primarily for self-employed individuals.

1961 - The Income Tax Act was amended to allow employers to contribute to a DPSP.

1966 - Creation of the CPP and the QPP.

1972 - Revenue Canada published the first edition of Information Circular 72-13R7, which outlines the regulations governing registered private pension plans.

1976 - Increase in RPP, RRSP and DPSP contribution limits.

1982 - Publication of Green Paper entitled Better Pensions for Canadians.

1984 - Publication by the Liberal government of proposals for pension reform. One proposed measure called for the introduction of a funding factor of 9.

May 1985 - The Conservatives table their first pension reform proposals.

February 1986 - Passage of Bill C-23, amending RRSP contribution limits and eliminating defined benefit plan dollar limits.

October 1986 - The Minister of Finance announced new legislative provisions which would completely reform private pension plans.

January 1987 - Coming into force of the Pension Benefit Standards Act.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

June 1987 - Publication of the White Paper on Tax Reform.

28 March 1988 - Tabling of draft legislation to reform the tax treatment of private pension plans.

19 August 1988 - Consideration of the March 1988 draft legislation is put on hold for one year.

27 April 1989 - It was announced that the new rules would take effect in 1991.

13 December 1989 - Bill C-52 was tabled in the House of Commons and received first reading.

19 February 1990 - Second reading and order of reference to the Finance Committee.

SELECTED REFERENCES

Department of Finance. Budget Papers. Ottawa, 23 May 1985.

Department of Finance. Building Better Pensions for Canadians. Ottawa, February 1984.

Department of Finance. Draft Amendments to the Income Tax Act and Income Tax Regulations Relating to Saving for Retirement. Ottawa, 28 March 1988.

Department of Finance. Proposed Legislation Relating to Saving for Retirement. Ottawa, 11 December 1989.

Department of Finance. Saving for Retirement. Ottawa, October 1986.

D'Iorio, Peter A. "The Year of Living Dangerously." Benefits Canada, November 1987, p. 7-12.

Dutka, Randall J. et al. Pensions and Retirement Planning - 1987. Don Mills, C.C.H. Canadian Limited, 1987.

Foster, G.V. "Are You Suffering from Pension Tension?" Financial Post-Moneywise, September 1988, p. 36-45.

Rudd, D'Alton S. "The Corporate Group Pension Plan. Will it Survive?" Business Quarterly, Fall 1987, p. 33-39.

Speed, Frank W. "The Disappointments from a Decade of Pension Reform." Canadian Speeches, February 1988, p. 6-8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Statistics Canada. Pension Plans in Canada - 1988. Publication No. 74-401. Ottawa, 1990.

Bulletin d'actualité **89-4F**

LA RÉFORME DES STIMULANTS FISCAUX À L' ÉPARGNE-RETRAITE

Richard Domingue
Division de l'économie

Le 28 avril 1989
Révisé le 20 mars 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-1/89-4-1990-03F

ISBN 0-660-93042-0

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DES STIMULANTS FISCAUX À L'ÉPARGNE-RETRAITE

DÉFINITION DU SUJET

La traitement fiscal accordé aux différents modes agréés d'épargne-retraite est d'une complexité telle que sa compréhension est difficile pour bien des Canadiens. L'hésitation des récents gouvernements à réformer le système fiscal pour le rendre plus simple et plus équitable n'a fait que compliquer les choses. En effet, à cause des nombreux revirements dans les positions gouvernementales, des signaux erronés ont créé des attentes et engendré de mauvaises décisions dans la gestion de l'épargne. Le présent document définit les diverses formes d'épargne-retraite, révise les propositions passées et examine plus en détail la dernière position gouvernementale concernant le traitement fiscal de l'épargne-retraite.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les diverses formes d'épargne-retraite

Étant donné que la taille de la population âgée augmente d'année en année, il est important d'instaurer un système d'épargne-retraite assurant l'indépendance financière. Pour cela, les autorités fédérales et les provinces ont développé deux types de stimulants à l'épargne: le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ), ainsi qu'une série de dépenses fiscales favorisant certains modes agréés (ou enregistrés) d'épargne-retraite. Ce régime fiscal devrait inciter les Canadiens à prendre des dispositions assurant leur sécurité financière à la retraite, c'est-à-dire garantir un revenu de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1

STATISTIQUES COMPARATIVES, 1987-12-31

Programme de retraite	Nombre de cotisants	Pourcentage de la population active	Cotisations totales (milliers de $)
RPC/RRQ	11 709 310	89,4	7 110 000
Régimes de retraite(1) offerts par l'employeur	4 845 107	37,0	13 641 837
REER	3 483 650	26,6	9 024 445

(1) Exclut les RPDB

Source: Statistique Canada

base et éviter une chute importante du niveau de vie. À la fin de 1987 (voir le tableau 1), on comptait 11 709 310 participants au RPC et au RRQ, le total des cotisations dépassant 7,1 milliards de dollars. La même année, plus de 4,8 millions de personnes (soit 37,0 p. 100 de la population active totale) ont cotisé plus de 13,6 milliards de dollars au régime de pension de leur employeur, et 26,6 p. 100 de la population active a versé 9,024 milliards de dollars à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

L'importance des sommes accumulées explique bien l'intérêt que portent les gouvernements aux régimes d'épargne-retraite. À maintes reprises, ils ont tenté de les améliorer pour les rendre plus équitables, plus efficaces et plus simples à administrer. Par exemple, en 1987, les autorités fédérales ont introduit des mesures établissant des normes minimales applicables aux régimes de pension offerts aux personnes occupant un emploi lié à une activité de compétence fédérale en ce qui concerne, entre autres, la transférabilité ou le remboursement des cotisations, la retraite anticipée, et l'acquisition ou le blocage des droits (Loi sur les normes de prestation de pension). Dans le but

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'assurer un traitement équitable aux contribuables de tout le pays, plusieurs provinces ont adopté des lois parallèles.

L'épargne-retraite n'est qu'un report prospectif de l'impôt à payer sur la part épargnée du revenu salarial et sur son rendement. En d'autres mots, les revenus salariaux mis de côté pour la retraite sont imposés lorsqu'ils sont reçus sous forme de prestations et non lorsqu'ils sont épargnés. Non seulement le participant à un régime de pension voit-il le rendement réel de ses épargnes s'accroître grâce au report d'impôt, mais il compte aussi sur un taux marginal d'imposition du revenu plus faible lors de sa retraite. Ce raisonnement sera toutefois faussé après la réforme fiscale, puisque le nombre de taux marginaux d'imposition sera réduit et que les autorités taxeront davantage la consommation de biens et services.

Les régimes de pension agréés (RPA) offerts par les employeurs peuvent être des régimes à prestations déterminées ou des régimes à cotisations déterminées. Dans le premier cas, on connaît exactement la valeur des prestations mais non le coût des cotisations à verser, et c'est l'inverse dans le deuxième cas. Les cotisations de l'employé et de son employeur à un RPA à cotisations déterminées sont plafonnées à 3 500 $ chacun. Les régimes à cotisations déterminées offrent des prestations qui sont établies en fonction des cotisations accumulées et du rendement obtenu.

Les régimes à prestations déterminées garantissent un niveau précis de prestations en fonction du nombre d'années de service (rentes forfaitaires) ou sous forme de pourcentage du salaire. De façon plus précise, le plafond des prestations applicable à l'année où commence la pension est défini comme le moindre des deux montants suivants:

a) 1 715 $ multiplié par le nombre d'années de service jusqu'à concurrence de 35 ans, soit une pension maximale de 60 025 $;

b) 2 p. 100 de la rémunération moyenne des trois meilleures années de service consécutives.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Aucun plafond ne limite les cotisations patronales ou salariales. Les cotisations patronales seront déductibles si elles correspondent au montant permettant d'assurer les prestations promises. Contrairement aux RPA à cotisations déterminées où ce sont les employés qui assument le risque des prestations -- en effet le taux de rendement de long terme déterminant ces prestations est incertain --, ce sont les employeurs qui supportent le risque dans le cadre d'un RPA à prestations déterminées puisqu'un niveau précis de prestations est garanti à l'employé en fonction d'un rendement escompté.

Les régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) sont définis à l'article 147 de la Loi de l'impôt sur le revenu et sont financés par l'employeur et l'employé, sur la base des bénéfices réalisés. L'employeur peut cotiser jusqu'à 3 500 $ par employé, moins les cotisations à un RPA et réduire d'un montant égal son bénéfice imposable. Les cotisations excédentaires des employeurs et les cotisations versées par les employés à un RPDB sont permises mais ne sont pas déductibles d'impôt, bien que le rendement obtenu ne soit imposé que sur réception.

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sont un mode d'épargne à cotisations volontaires, administré individuellement ou en groupe et défini à l'article 146 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les contribuables qui ne participent pas à des régimes d'employeur peuvent cotiser jusqu'à 20 p. 100 de leur gain salarial (jusqu'à concurrence de 7 500 $); ceux qui participent à un RPDB ou à un RPA peuvent cotiser 3 500 $, moins leurs cotisations versées au régime de leur employeur.

La circulaire d'information 72-13R8 publiée par Revenu Canada codifie, pour les différents véhicules d'épargne, les plafonds et les critères d'admissibilité aux avantages fiscaux.

En décembre 1987 (voir le tableau 2), 7,6 p. 100 des participants aux régimes d'épargne-retraite cotisaient à des régimes à cotisations déterminées et 91,4 p. 100 à des régimes à prestations déterminées. En 1987, la cotisation moyenne à un REER était évaluée par Statistique Canada à 2 591 $. Sur les 3,5 millions de contribuables ayant déclaré avoir cotisé à un REER en 1987, 53 p. 100 avaient des gains annuels de 30 000 $ et plus. En outre, 1,4 million d'entre eux ont également versé

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 2

RÉGIMES ET PARTICIPANTS
SELON LE GENRE DE COTISATIONS ET DE PRESTATIONS, 1987-12-31

	Régimes		Participants	
	Nombre	%	Nombre	%
Régimes à cotisations déterminées	12 701	59,8	370 086	7,6
Régimes à prestations déterminées	8 305	39,1	4 430 429	91,4
Régimes mixtes et autres régimes	233	1,1	44 592	1,0
TOTAL	21 239		4 845 107	

des cotisations au régime de leur employeur; en moyenne, 1 765 $ étaient versés au REER et 1 178 $ au régime de retraite offert par l'employeur, pour un total de 2 943 $. La moyenne des cotisations versées par les 2,1 million d'épargnants cotisant à un REER mais ne participant pas à un régime offert par l'employeur s'établissait à 3 115 $.

Selon le gouvernement, les inégalités admises dans le traitement fiscal des individus participant aux différents modes d'épargne-retraite sont devenues intolérables au fil des années. Les travailleurs autonomes et ceux qui ne participent pas à un régime d'employeur sont limités à des cotisations à un REER totalisant 7 500 $. Au bout de 35 ans, cette cotisation permet d'obtenir une pension de 29 000 $. Les employés participant à un régime à cotisations déterminées ou à un RPDB où seul l'employeur cotise 3 500 $ peuvent également épargner dans un REER et déduire 3 500 $ de leur revenu imposable (accumulant ainsi 7 000 $ en cotisations). Toutefois, s'ils cotisaient au RPA offert par leur employeur, ils auraient à réduire leur participation à un REER d'un montant égal aux cotisations versées. Au bout de 35 ans, la pension s'établirait à 27 000 $.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les régimes à prestations déterminées ayant un rendement de 2 p. 100 -- et dont les prestations sont limitées à 1 715 $ pour chaque année de service -- offrent des prestations bien supérieures à celles que permettraient des cotisations de 7 000 $ à un RPA à cotisations déterminées ou à un RPDB ou de 7 500 $ à un REER. La pension annuelle effective après 35 ans s'établira à 60 025 $ (c.-à-d. 1 715 $ * 35 ans). En effet, les règles actuarielles montrent qu'il faut épargner 18 p. 100 du revenu salarial pour financer une pension égale à 2 p. 100 du revenu salarial, par année de service. À partir de ce ratio de 9 pour 1 on peut dire que le plafond absolu de prestations par année de service de 1 715 $ équivaut environ aux prestations qui seraient acquises à partir d'une cotisation annuelle de 15 500 $. Il est clair que les disparités actuelles militent fortement en faveur des RPA à prestations déterminées et des régimes non contributifs. De plus, si les employés ne sont pas tenus de cotiser au RPA à prestations déterminées offert par leur employeur, ils possèdent toujours une marge de cotisation de 3 500 $ à un REER. Après 35 ans de service, la pension annuelle s'établira à 73 000 $ environ.

Advenant des RPA et RPDB offerts par l'employeur qui seraient moins généreux, le régime fiscal ne permet pas d'ajuster à la hausse les cotisations d'un salarié à un REER pour compenser les faibles prestations du régime.

La fiscalité décourage actuellement le travail autonome et biaise les choix temporels de consommation et d'épargne. De plus, les règles actuelles ne permettent pas de cotiser de façon rétroactive à un REER, RPDB ou RPA à cotisations déterminées pour les années de service passés, ou de compenser la perte de prestations lorsqu'il y a cessation d'emploi. Enfin, les règles actuelles ne sont pas assez étanches et ont permis à plusieurs contribuables d'obtenir des reports d'impôt tolérés par Revenu Canada.

B. Les tentatives de réforme

En février 1984, le ministre libéral des Finances, Marc Lalonde, a annoncé la première réforme en profondeur des dispositions fiscales applicables aux régimes enregistrés d'épargne-retraite depuis la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mise en place de ceux-ci en 1957. Les nouvelles règles proposaient un traitement plus équitable pour toutes les personnes participant à des régimes de retraite, qu'il s'agisse de régimes à cotisations déterminées ou à prestations déterminées. La proposition gouvernementale prévoyait aussi l'indexation automatique des plafonds des cotisations et des pensions, ainsi qu'une simplicité et une mobilité améliorées grâce aux comptes enregistrés de pension, qui devaient permettre de baser les pensions sur l'ensemble de la vie active. Les réactions négatives et les préoccupations exprimées quant à la complexité administrative des nouvelles règles ont été telles que le gouvernement a dû retirer ses propositions.

Dans le budget du 23 mai 1985, le nouveau gouvernement conservateur a essentiellement repris l'initiative du gouvernement précédent. Les encouragements fiscaux à l'épargne-retraite devaient s'avérer plus équitables et plus souples. On proposait une équité accrue entre les personnes participant à différents types de régimes d'épargne-retraite, une plus grande souplesse dans l'étalement des cotisations et des encouragements accrus à l'intéressement des travailleurs aux bénéfices des entreprises.

Le plafond des cotisations déductibles devait être haussé à 18 p. 100 des gains, jusqu'à concurrence de 15 500 $, pour les personnes participant uniquement à un régime à cotisations déterminées, qu'il s'agisse d'un régime d'employeur ou d'un régime autogéré (p. ex. RPDB, REER). Une cotisation maximale de 15 500 $ devait suffire au financement des prestations. En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, on aurait maintenu le plafond des prestations à 2 p. 100 de la moyenne des trois meilleures années, jusqu'à concurrence d'une pension maximale de 60 025 $. On estimait qu'après une carrière de 30 à 35 ans, les sommes accumulées permettraient des pensions de l'ordre de 60 à 70 p. 100 des revenus salariaux, ce qui devait suffire amplement pour satisfaire aux besoins des retraités et maintenir leur niveau de vie.

Le gouvernement prévoyait de limiter la déduction des cotisations à un REER à 18 p. 100 des gains salariaux, jusqu'à concurrence de 2 000 $ par an, pour les participants à des régimes à prestations déterminées. Le nouveau traitement fiscal devait permettre aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contribuables qui n'emploient pas en totalité la marge de déduction des cotisations à un REER de reporter les déductions inutilisées pendant sept ans. Le plafond des cotisations de l'employeur à un RPDB aurait aussi été haussé à 18 p. 100 des gains de l'employé jusqu'à concurrence de 7 750 $ (soit la moitié du plafond permis pour les régimes de pension à cotisations déterminées). Le gouvernement n'a toutefois mis en oeuvre aucune de ces mesures.

Dans le budget de février 1986, le ministre des Finances a annoncé des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. Le projet de loi C-23, adopté en décembre 1986, a mis en oeuvre deux changements importants: les cotisations à des régimes à prestations déterminées sont devenues entièrement déductibles (depuis 1985, la déductibilité des cotisations était limitée à 3 500 $), et le plafond des cotisations à un REER est passé de 5 500 $ à 7 500 $ pour les personnes ne participant pas à un régime de pension d'employeur, la limite proportionnelle étant maintenue à 20 p. 100 du gain salarial. Il est intéressant de noter que pendant 10 ans, le plafond admis pour la déductibilité des cotisations à un REER par des personnes ne participant pas à un RPA ou à un RPDB était demeuré inchangé.

Malgré ces mesures et ces intentions, qui devaient mener à un régime fiscal plus juste, de sérieuses inégalités persistaient. En octobre 1986, le ministre des Finances a annoncé de nouvelles mesures législatives donnant suite aux propositions du budget de mai 1985. Ces mesures, améliorées au dire du gouvernement, résultaient de consultations intensives auprès des milieux concernés. Par exemple, on laissait en plan la proposition de 1985 visant à limiter à 2 000 $ les cotisations versées à un REER par les participants à des régimes à prestations déterminées, en attendant de trouver une option plus raisonnable. En effet, les participants à des régimes à prestations déterminées ayant de faibles taux de rendement (p. ex. moins de 2 p. 100) étaient désavantagés par rapport à ceux participant à des régimes plus généreux.

La présentation en juin 1987 du Livre blanc sur la réforme fiscale a toutefois mis un frein aux intentions du gouvernement. En fait, il a fallu attendre mars 1988 pour voir une nouvelle proposition de réforme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. La dernière proposition de réforme

Le 28 mars 1988, le gouvernement a publié un avant-projet de loi prévoyant un régime fiscal plus juste et plus souple en ce qui concerne l'épargne-retraite. Le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a écrit, dans un document soumis au gouvernement fédéral en mai 1988:

> Cette proposition, qui contient peut-être les règles fiscales les plus complexes jamais conçues, ainsi que des notes explicatives et un guide spécial des dispositions législatives, atteint presque les 300 pages.

Le 19 août 1988, le ministre des Finances a annoncé un délai d'une année dans la mise en place des nouvelles mesures fiscales. Si le gouvernement a décidé d'agir ainsi, c'est que le Ministre et ses fonctionnaires ont jugé qu'il fallait tenir compte dans la nouvelle loi des commentaires constructifs faits par les experts et les groupes de pression. De plus, le milieu des affaires a signalé son hésitation à modifier les méthodes comptables des listes de paye aussi longtemps que la loi proposée n'aurait pas la sanction royale.

Le 27 avril 1989, le gouvernement a annoncé que l'instauration du nouveau système serait reportée à 1991. Il désirait ainsi donner suffisamment de temps aux employeurs pour qu'ils modifient les méthodes comptables de leurs listes de paye. Le Ministre publiait les dispositions législatives le 11 décembre 1989.

Le projet de loi C-52 reprend essentiellement les énoncés d'octobre 1986, adaptés aux besoins de la refonte globale du régime fiscal canadien.

L'adoption d'une limite fiscale entrant en vigueur en 1991, selon laquelle les cotisations ne pourraient excéder 18 p. 100 des gains salariaux, devrait imposer un traitement plus juste des épargnants, peu importe le ou les véhicules d'épargne choisis. Ce plafond a été fixé pour rendre le traitement fiscal des régimes à cotisations déterminées, des REER et RPDB équitable par rapport à celui des régimes à prestations déterminées. En fait, le plafond de 18 p. 100 a été choisi parce qu'il est conforme à la limite de 2 p. 100 des gains par année de service qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

s'applique au RPA à prestations déterminées. Ce plafond permet donc de recevoir des prestations égales à 2 p. 100 du revenu salarial par année de service c.-à-d. 60 à 70 p. 100 du revenu salarial après 30 à 35 ans de service. Il y aurait donc une hausse progressive des limites absolues des cotisations faites à des RPA à cotisations déterminées et à des RPDB jusqu'en 1994 et jusqu'en 1995 pour les REER (voir le tableau 3). Lorsque les plafonds seraient pleinement ajustés, la limite des cotisations annuelles exemptes d'impôt serait de 15 500 $ pour les RPA et les REER. En fait, 15 500 $ versé tout au long d'une carrière devrait donner une pension comparable aux prestations maximales permises de 1 715 $ par année de service applicables aux RPA à prestations déterminées. À compter de 1991, seuls les employeurs pourraient cotiser aux RPDB, ce qui explique les plafonds plus bas. De plus, à partir de 1995, les limites des cotisations seraient ajustées chaque année en fonction de la hausse du salaire industriel moyen (c.-à-d. selon la même méthode utilisée pour le RPC et le RRQ). En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, le plafond admis de prestation de 1 715 $ par année de service serait gelé jusqu'en 1995. À partir de ce moment, les prestations seraient de 1 722,22 $ soit 1/9 du plafond de 15 500 $.

Le calcul des cotisations maximales aux REER a été révisé par rapport à la proposition fiscale de 1985, et le gouvernement a réintroduit le mode de calcul proposé en 1984. Pour établir la limite admise des cotisations maximales à un REER, on a mis au point un facteur d'équivalence. Pour les régimes à cotisations déterminées et les RPDB le facteur d'équivalence serait la somme des cotisations patronales (et salariales s'il y a lieu) versées durant l'année dans le compte du contribuable. Dans le cas de régimes à prestations déterminées, le facteur d'équivalence serait égal au montant des prestations acquises au cours de l'année converties en cotisations. Pour faire cette conversion on utiliserait le rapport de 9 pour 1.

Dans le but de faciliter la gestion des régimes d'épargne, Revenu Canada calculerait pour l'année courante, grâce aux déclarations de revenus, la limite des cotisations en se basant sur les gains et cotisations de l'année précédente et les facteurs d'équivalence déclarés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 3

AJUSTEMENT PROGRESSIF DES PLAFONDS ABSOLUS (EN DOLLARS)

	RPA à cotisations déterminées	RPDB	REER
1990	3 500	3 500	7 500
1991	12 500	6 250	11 500
1992	13 500	6 750	12 500
1993	14 500	7 250	13 500
1994	15 500	7 750	14 500
1995	15 500(1)	7 750(1)	15 500(1)

(1) Limite indexée sur la croissance du salaire moyen. En 1996, on indexera de la même façon le plafond des cotisations aux REER.

par les employeurs pour l'année précédente lors de l'émission des feuillets T4 et en aviserait les contribuables vers la fin de chaque année civile. Le plafond des cotisations aux REER serait donc égal à 18 p. 100 des gains de l'année précédente -- limité au plafond absolu -- moins le facteur d'équivalence déclaré pour l'année précédente. Les déductions admises au titre des REER pour 1992 serait fonction du revenu gagné en 1991. Le revenu gagné ne comprendrait pas les prestations de retraite et de pension, les allocations de retraite, les prestations de décès, les paiements provenant de REER, FERR et de RPDB.

À titre d'exemple, supposons un contribuable ayant un revenu annuel en 1991 de 42 000 $ et participant à un régime à prestations déterminées dont le rendement est de 1,5 p. 100. La valeur des prestations liées à l'année 1991 est de 630 $. En utilisant le facteur de 9, on calcule que les 630 $ de prestations équivalent à 5 070 $ (=5 670 $-600 $) en cotisations. La déduction fixe de 600 $ vise à tenir compte de façon approximative des baisses de qualité des prestations de pension (par exemple du niveau d'indexation). Pour 1992, les cotisations à un REER seraient donc limitées à (18 p. 100 x 42 000 $)- 5 070 $, soit 2 490 $. Un régime à prestations déterminées ayant un rendement de 2 p. 100 absorberait entièrement le plafond des cotisations à un REER pour ce même épargnant, alors qu'un régime moins généreux lui laisserait une plus forte marge de cotisation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pour rendre les règles fiscales moins rigides, le gouvernement annonce trois mesures qui permettraient de récupérer les marges d'épargne-retraite inutilisées pendant les années antérieures de service.

La possibilité de reporter pendant sept ans les droits de cotisations à un REER permettrait aux Canadiens ayant des revenus de travail fluctuants d'épargner en vue de leur retraite. À titre d'exemple, imaginons une personne qui ne participerait à aucun RPA ou RPDB et qui ne verserait des cotisations à son REER qu'à compter de 1997. Cette année-là, si l'on suppose l'absence d'indexation, cet épargnant disposerait d'une marge de cotisation à son REER de 98 500 $ (soit le cumul des plafonds de 1991 à 1996, plus le plafond de 1997).

Le facteur de rectification permettrait aux salariés qui cessent de participer à un RPA ou un RPDB sans avoir acquis de droit aux prestations futures d'élargir leur marge de cotisation à un REER d'un montant égal aux cotisations versées par l'employeur dans leur compte. Si l'employeur faisait des prestations supplémentaires pour des périodes de service passé (ex. une amélioration générale des prestations), il devra calculer un facteur d'équivalence pour service passé. Ce facteur réduirait les marges de cotisations admises au titre du REER. Toutefois ces crédits pour service antérieur ne pourraient être attestés que dans la mesure où le salarié aurait utilisé entièrement ces marges passées de cotisations au REER.

Comme le définit le document gouvernemental, le maximum déductible au titre des REER d'un contribuable pour une année d'imposition serait calculé selon la formule suivante:

$$A + B + C - D$$

où A représente les déductions inutilisées au titre des REER
B 18 p. 100 du revenu gagné du contribuable pour l'année précédente (limité au maximum absolu) moins la somme des facteurs d'équivalence du contribuable pour l'année précédente
C le total des facteurs de rectification du contribuable pour l'année
D le facteur d'équivalence pour service passé net du contribuable pour l'année.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La loi propose de nouvelles règles touchant les transferts de fonds aux régimes agréés, RPDB et REER. Ainsi les montants forfaitaires ne pourraient être transférés en franchise d'impôt que si le transfert était direct. Les transferts de montants périodiques (ex. RPC, RRQ, SV) seraient interdits. Enfin, les transferts forfaitaires entre RPA seront assujettis à des restrictions.

De plus, la loi codifie la circulaire d'information 72-13R8 publiée par Revenu Canada dans le but d'incorporer les nouvelles règles à la Loi de l'impôt sur le revenu et prévoit plusieurs autres modifications touchant notamment l'acquisition du droit aux prestations après deux ans de participation à un RPDB, la retraite anticipée ou tardive d'un participant à un RPA et les régimes inter-entreprises.

D. Les conséquences de la réforme en matière de politique publique

Parce que les règles régissant les régimes privés de pension sont complexes, le débat public est inexistant. Cela est troublant, compte tenu de l'importance de la réforme proposée. Les autorités politiques doivent s'interroger sur les conséquences administratives et sur la progressivité fiscale de la législation proposée.

L'équité horizontale (définie comme le fait d'accorder un traitement fiscal égal à des individus différents se trouvant dans une situation économique identique) semble garantie grâce à l'ensemble cohérent de plafonds monétaires applicables aux cotisations et aux prestations. Par exemple, les participants à un régime à prestations déterminées à faible rendement verraient une augmentation de la marge des cotisations admises à un REER; les personnes dont les revenus fluctuent pourraient reporter sur sept ans les marges cumulées; les plafonds des cotisations aux régimes à cotisations déterminées seraient désormais égaux à la valeur des cotisations annuelles qui seraient nécessaires au financement d'un régime à prestations déterminées.

Toutefois, la progressivité du nouveau régime fiscal n'est pas évidente. La hausse des plafonds des cotisations déductibles d'impôt favoriserait les contribuables à revenu élevé participant à des régimes à cotisations déterminées. Les contribuables à revenu plus faible verraient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

diminuer la limite de leurs cotisations, à cause du plafond relatif de 18 p. 100. À l'inverse toutefois le gel du plafond monétaire de 1 715 $ par année de service, pour les prestations assurées par des régimes de pension à prestations déterminées et généralement versées à des hauts salariés, devrait introduire une certaine progressivité au fardeau fiscal. De plus, ceux qui participaient à des régimes non contributifs à prestations déterminées à rendement élevé verraient leurs cotisations admises au titre d'un REER diminuer considérablement.

Sous les règles actuelles, certains contribuables profitent de reports d'impôt grâce aux versements des cotisations d'employeur à des régimes non agréés. Par exemple, certains participent à des régimes à prestations déterminées ayant un rendement de plus de 2 p. 100 (comme les députés de la Chambre des communes qui reçoivent 5 p. 100, ou les sénateurs qui reçoivent 3 p. 100). Dans le cadre des nouvelles règles, des prestations de retraite dépassant les plafonds permis pourraient être offertes, sans donner droit à un report d'impôt. On utiliserait les règles prévues à l'égard des conventions de retraite. Ainsi les cotisations et les revenus d'une convention de retraite sont assujettis à un impôt remboursable spécial de 50 p. 100 -- remboursable à mesure que les prestations sont versées -- ce qui empêcherait d'utiliser ces conventions pour bénéficier d'un report d'impôt. Par conséquent, malgré la déductibilité des cotisations versées aux conventions de retraite, l'obligation d'acquitter l'impôt remboursable ne permettrait pas de bénéficier d'une aide fiscale.

L'acquisition des droits après deux ans par les épargnants participant à des RPDB pourrait s'avérer coûteuse pour les employés, si l'on accepte l'hypothèse que cette mesure accroîtrait le taux de roulement du personnel. Les employés pourraient alors voir leur salaire à long terme se réduire. À l'opposé, on devrait observer une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre, ce qui favoriserait une économie plus efficace. Cependant, malgré toutes les nouvelles règles proposées, de nombreux Canadiens ne pourraient pas transférer leurs cotisations d'un employeur à un autre à moins d'avoir acquis le droit aux prestations. Pourtant, ces cotisations appartiennent aux employés, compte tenu du fait que ces derniers acceptent implicitement une rémunération moindre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La gestion des régimes à prestations déterminées serait fort complexe. Les employeurs auraient fort à faire, en particulier dans l'évaluation des facteurs de rectification et des facteurs d'équivalence pour service antérieur. Ces estimations actuarielles seraient très coûteuses. L'employeur devrait s'assurer que l'employé comprend parfaitement pourquoi sa marge de cotisation au REER se rétrécit, et il devrait conserver d'imposantes banques de données. D'après le ministère des Finances, les coûts d'observation s'élèveront dans l'ensemble entre 60 et 70 millions de dollars au début. Pour les années suivantes, les frais se situeront entre 10 et 15 millions de dollars. Toutefois, Frank Speed, vice-président de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, a déclaré: "Les nouvelles règles fiscales, avec leurs facteurs d'ajustement, créeront probablement un autre cauchemar administratif qui forcera encore d'autres régimes de pension à interrompre leurs activités". De plus, dans le rapport de 1988 du Vérificateur général du Canada, on estimait à 330 millions de dollars (en dollars de 1988) les coûts de mise en place des nouvelles règles pour les employeurs.

Au fil des années, la crédibilité du gouvernement en matière de réforme des pensions privées s'est grandement détériorée. Ses nombreuses hésitations et ses propositions de réforme fort complexes y sont évidemment pour quelque chose. Le dernier retard dans la mise en oeuvre de nouvelles règles régissant l'épargne-retraite est le cinquième en six ans. Pour beaucoup de gens, il est aujourd'hui impossible de planifier efficacement leurs épargnes en vue de la retraite, les règles proposées tendant à changer trop souvent. La résistance des employeurs à appliquer les nouvelles règles est raisonnable, compte tenu de l'expérience passée. En fait, on peut croire que les employeurs attendent la sanction royale pour s'assurer que lorsqu'ils réviseront leur position en matière de pension pour trouver le type de régime qui leur est le moins coûteux, ils ne disposeront plus d'une proposition gouvernementale, mais bien de règles qui seront certaines. Pour l'instant la popularité des régimes à cotisations déterminées va en s'accroissant, d'une part parce qu'ils sont moins complexes à administrer que les régimes à prestations déterminées, mais surtout parce que le risque pour l'employeur est beaucoup moins grand. On peut supposer que cette tendance ira en s'accentuant une fois la réforme en place.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Grâce aux économies réalisées par des mesures plus sévères comme l'élimination des cotisations facultatives pour services passés, les restrictions des transferts ou la cessation des reports illimités de traitements dans le cadre du régime d'avantages sociaux, le gouvernement conclut que la réforme proposée ne se traduira pas par une augmentation nette des coûts pour les gouvernements. Il devrait en coûter entre 5 et 6 milliards de dollars par année au gouvernement fédéral et 8 à 9 milliards de dollars si on ajoute les recettes perdues par les gouvernements provinciaux.

MESURES PARLEMENTAIRES

En février 1990, la dernière lecture du projet de loi C-52 avait lieu en Chambre. Le Comité des finances présidé par M. Blenkarn s'apprête, ce printemps, à en examiner les dispositions.

CHRONOLOGIE

1919 - Les cotisations des employés aux RPA sont déductibles aux fins de l'impôt (Loi de l'impôt de guerre sur le revenu).

1957 - Les REER sont offerts aux épargnants en vue de leur retraite. Ils visent essentiellement les travailleurs autonomes.

1961 - La Loi de l'impôt sur le revenu est modifiée pour permettre aux employeurs de cotiser à un RPDB.

1966 - Création du RPC et du RRQ.

1972 - Première édition de la circulaire d'information 72-13R7 publiée par Revenu Canada. Cette publication définit les règles d'agrément des régimes de pension privés.

1976 - Hausse des plafonds des cotisations aux RPA, aux REER et aux RPDB.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1982 - Livre vert intitulé De meilleures pensions pour les Canadiens.

1984 - Publication par le gouvernement libéral d'une proposition de réforme des pensions. Une des mesures proposées prévoit l'utilisation d'un facteur d'équivalence de 9.

mai 1985 - Les Conservateurs présentent leur première proposition de réforme des pensions.

février 1986 - Adoption du projet C-23, modifiant les limites des REER et éliminant les plafonds de cotisations aux régimes à prestations déterminées.

octobre 1986 - Le ministre des Finances annonce de nouvelles mesures législatives réformant globalement les régimes de pension privés.

janvier 1987 - Entrée en vigueur de la Loi sur les normes de prestation de pension.

juin 1987 - Livre blanc sur la réforme fiscale.

28 mars 1988 - Présentation d'un avant-projet de loi réformant le traitement fiscal des pensions privées.

19 août 1988 - Report d'une année de la proposition présentée en mars 1988.

27 avril 1989 - On annonce que les nouvelles règles entreront en vigueur en 1991.

13 décembre 1989 - Dépôt et première lecture du projet de loi C-52.

19 février 1990 - Deuxième lecture et ordre de renvoi au Comité des finances.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

D'Iorio, Peter A. "The Year of Living Dangerously". Benefits Canada, novembre 1987, p. 7-12.

Dutka, Randall J. et al. Pensions and Retirement Planning - 1987. Don Mills, C.C.H. Canadian Limited, 1987.

Foster, G.V. "Are You Suffering from Pension Tension?". Financial Post-Moneywise, septembre 1988, p. 36-45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ministère des Finances. Des pensions plus accessibles aux Canadiens. Ottawa, février 1984.

Ministère des Finances. Document budgétaire. Ottawa, 23 mai 1985.

Ministère des Finances. Épargner pour la retraite. Ottawa, octobre 1986.

Ministère des Finances. Avant-projet de modification de la Loi de l'impôt sur le revenu et du Règlement de l'impôt sur le revenu concernant l'épargne-retraite. Ottawa, 28 mars 1988.

Ministère des Finances. Projet de législation concernant l'épargne-retraite. Ottawa, 11 décembre 1989.

Rudd, D'Alton S. "The Corporate Group Pension Plan. Will it Survive?". Business Quarterly, automne 1987, p. 33-39.

Speed, Frank W. "The Disappointments from a Decade of Pension Reform". Canadian Speeches, février 1988, p. 6-8.

Statistique Canada. Régimes de pensions au Canada - 1988. Publication n° 74-401. Ottawa, 1990.